

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



La complexitat en la tasca d'elaboració de la informació com a causa d'inadmissió de la sol·licitud d'accés

03-07-2019

En l'apunt anterior em referia al concepte ampli d'*informació pública* a l'efecte d'exercir el dret d'accés regulat per la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, un concepte que va molt més enllà de les dades documentades que, pel fet d'estar recollides en un suport material concret, es poden obtenir directament.

Així doncs, el dret d'accés a la informació pública abasta qualsevol dades existents en mans de les administracions públiques, fins i tot dades disperses que no estan materialitzades en un suport concret. En aquest darrer cas pot no resultar fàcil identificar o recollir les dades, de tal manera que la seva tramesa obligui l'Administració a haver d'assumir-ne una certa tasca d'elaboració o d'obtenció indirecta amb la finalitat de poder donar satisfacció al dret de les persones a accedir-hi. L'exercici legítim del dret d'accés a les dades públiques admet, per tant, i fins i tot exigeix, en molts casos, una tasca indiscutible d'elaboració prèvia de la informació, en el sentit que requereix una certa activitat de cerca, recopilació, sistematització, refosa, deducció o mínima anàlisi de les dades que se sol·liciten.

En aquest sentit s'ha pronunciat diverses vegades la [GAIP](#) (Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública), que imposa a les administracions el deure de buscar exhaustivament la informació sol·licitada entre els seus arxius (Resolució sobre la Reclamació 28/2015) i de dur a terme certa tasca d'elaboració de les dades accessibles (Resolució sobre la Reclamació 36/2015). De manera similar, el [Consell de Transparència i Bon Govern](#) (CTBG) afirma, en el Criteri 7/2015, que "la informació ha de comprendre necessàriament un mínim d'elaboració a partir de les dades i dels documents existents [...]", la qual cosa pot requerir la "mera agregació, o suma de dades, o el mínim tractament d'aquestes dades".

Tal com il·lustra la doctrina del [CTBG](#), no pot ser inadmesa la sol·licitud de dades respecte de les quals el mètode d'arxius utilitzat no permeti una localització directa i immediata de la documentació o s'acrediti l'absència de fitxers de dades conjunts i homogenis i, per contra, el seu accés requereixi realitzar una simple tasca de recopilació, en el sentit d'haver d'acudir a diverses fonts i unitats internes d'informació sota el control de la unitat administrativa requerida:

R/0495/2017 -accés a còpies de factures de despeses públiques en combustible-, R/0536/2017 -entrega d'estudis i informes d'INECO-, R/0325/2018 -identificació d'agents del Cos Nacional de Policia suspesos per faltes lleus-, o R/0520/2018 -contractes subscrits entre una empresa i RTVE.

Així ho expressa obertament l'article 37.g de la Llei foral de Navarra 5/2018, de 17 de maig, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que obliga a admetre les sol·licituds d'accés que comportin una "acció que requereixi aglutinar la informació dispersa en diversos documents existents".

El deure de donar tràmit a les sol·licituds d'accés que necessiten una "simplicitat de tractament" de les dades o una "mera recopilació d'informació existent", quan "no faci falta un treball específic" a aquest efecte, ha estat reconegut també en seu jurisdiccional, precisament en un cas d'exercici del dret d'accés que ha arribat al Tribunal Suprem –[STS de 16 d'octubre de 2017, núm. 1547/2017, Secció Tercera](#)–, en el qual, per silenci administratiu, la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola havia negat a la persona sol·licitant tenir accés a informació sobre les despeses que va suposar la participació en el Festival d'Eurovisió de 2015: "la informació que se sol·licita s'ha de trobar en els documents comptables i pressupostaris de l'entitat, i no s'aprecia [...] un tractament previ de la informació per obtenir quelcom diferent del que es disposa, més enllà de constatar les diferents partides que continguin les dades de les despeses" interessades.

Ara bé, el deure de les administracions de cercar o recopilar la informació sol·licitada no pot ser en cap cas d'exigència il·limitada, i per això el legislador s'ha encarregat d'exceptuar expressament el dret d'accés en els casos en els quals aquesta obtenció d'informació esdevé una càrrega excessivament feixuga per a l'Administració responsable. Ho ha fet a través de la causa d'inadmissió recollida en l'article 29.1.b de la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre, d'acord amb la qual l'Administració pot eludir la tramitació de la sol·licitud d'accés, i evitar d'entrar-hi en el fons, en els supòsits en els quals l'obtenció de la informació sol·licitada requereix "una tasca complexa d'elaboració o reelaboració".

Però, què hem d'entendre a aquests efectes per "complexitat"? En quins casos la cerca, la recopilació o l'obtenció de les dades sol·licitades constitueix una tasca prou "complexa" per deixar d'atendre la sol·licitud d'accés?

La resposta no és fàcil; cal donar-la en cada cas concret i de manera prou justificada. Per facilitar-ne l'argumentari, tenint en compte l'absència de paràmetres normatius a aquest respecte, la [GAIP](#), al llarg de quatre anys d'activitat, s'ha encarregat d'establir alguns criteris que poden servir per orientar l'Administració a l'hora d'identificar casos en els quals l'elaboració de la informació és prou feixuga per fonamentar la inadmissió de la sol·licitud (resolucions de reclamació 5/2015 i 36/2015, i resolucions 388/2017 o 102/2018, entre d'altres).

Certament acostuma a esdevenir determinant, per considerar aquesta causa d'inadmissió, la necessitat material d'haver d'extreure la informació d'un elevat nombre o diversitat de fonts d'informació –d'excessius documents, d'ingents expedients, de voluminoses bases de dades o d'una multiplicat d'arxius de procedència. Tanmateix, no n'hi ha prou amb això: la [GAIP](#) ha reconegut expressament que la implicació en l'accés d'un volum d'expedients certament elevat no

seria *per se* excloent de la tramitació (Resolució 388/2017). També ho ha fet reiteradament el [CTBG](#), en admetre que “la informació voluminosa no origina inadmissió” (Criteri 7/2015 o R/0495/2017 i R/0198/2018).

En efecte, cal que alhora concorri algun dels indicis fàctics que, en íntima relació amb qüestions eminentment pràctiques com són l'organització administrativa, els recursos públics o la gestió de la informació, suposin una veritable trava o impediment material d'especial consideració en l'elaboració de les dades. És el cas, per exemple, de supòsits en els quals es pot acreditar que l'extracció indirecta de les dades requereix: 1) emprar mitjans tècnics precisos per obtenir les dades que no es disposen, com poden ser programes informàtics especialitzats o fora de l'ús comú o habitual de l'Administració; 2) dur a terme una tasca de recopilació o d'obtenció manual; 3) realitzar una activitat d'anàlisi o d'interpretació de dades; 4) tenir en compte una combinació de diferents formats de les dades existents, electrònics i en paper, o 5) la llunyania física o temporal de la informació dispersa –documents en diferents expedients o arxius, o referents a un lapse de temps molt ampli. Aquest llistat d'indicadors no és un *numerus clausus*, ans al contrari, admet qualsevol element material revelador que la tasca de cerca i d'obtenció de la informació no és senzilla.

En qualsevol cas, cal acreditar aquestes circumstàncies, de tal manera que com més gran sigui la concurrència conjunta i/o la intensitat, més pes i raó de ser tindrà la consideració de la complexitat com a causa d'inadmissió de la sol·licitud. I, a l'efecte de l'acreditació, serà convenient que l'Administració justifiqui degudament la indisposició dels recursos suficients, humans o materials, per obtenir o extraure les dades sol·licitades, de tal manera que pugui preveure raonablement un incompliment del termini màxim prorrogat per resoldre i notificar la resolució de la sol·licitud d'accés. En aquest sentit, en el Criteri 7/2015, el [CTBG](#) interpreta que existeix una “acció prèvia de reelaboració” que justifica la inadmissió quan, entre altres motius, no es disposin “dels mitjans tècnics necessaris per extreure i explotar la informació concreta que se sol·licita, i resulta impossible proporcionar la informació sol·licitada”.

No obstant això, convé tenir present que el règim d'accés a la informació pública no permet oposar a l'exercici d'aquest dret circumstàncies pròpies de l'organització interna de l'Administració, com puguin ser la renovació del personal o una gestió indeguda dels seus arxius, circumstàncies que podrien justificar, com a molt, l'ampliació del termini de resolució que disposa l'article 33.2 de la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre (Resolució de la Reclamació 28/2015).

En la Resolució 78/2017, la [GAIP](#) resol la inadmissió, per complexitat en l'elaboració, de l'accés a una còpia de la totalitat dels expedients administratius d'adjudicació de concursos públics celebrats entre 2011 i 2015 en una entitat pública, amb fonament en la concurrència de diversos factors condicionants: el volum ingent de la documentació implicada –en resulten afectats 801 expedients, representatius de més d'un quilòmetre i mig de documents, la qual cosa suposa més de 16 milions de folis–, la diversitat de tipologia de documents contenidors de cada expedient, i la manca de digitalització de molts d'aquests documents, la qual cosa comporta una tasca de localització manual, així com el consegüent deure de digitalitzar-los. Del conjunt d'aquestes circumstàncies cal inferir la disposició de recursos personals limitats, en tal mesura que atendre la sol·licitud d'accés podria afectar seriosament el normal funcionament de l'entitat.

També en la Resolució 336/2017, la [GAIP](#) conclou, pel mateix motiu, la improcedència de donar tràmit a una sol·licitud d'accés a l'import de les sancions imposades arran de diversos expedients sancionadors, atès no només l'elevat volum d'expedients –més de 40.000–, sinó també l'ampli període de temps en què es comprenen –10 anys–, la necessitat d'extracció manual de moltes de les dades per manca d'informatització, o el fet que els procediments objecte d'accés van ser incoats en diversos departaments i gestionats amb aplicacions diferents. La consideració global de totes aquestes circumstàncies ha de portar a considerar la necessitat de dur a terme una “recopilació laboriosa” d'informació, que suposaria una càrrega addicional de feina desproporcionada.

La complexitat en l'elaboració de la informació sol·licitada, dispersa per tots els departaments de l'Administració de la Generalitat, així com en l'anonimització, en la mesura que contenen dades personals relatives a valoracions de candidats no seleccionats, serveix també de fonament a la [GAIP](#) per considerar la inadmissió parcial de la sol·licitud d'accés l'objecte de la qual es referia a tota la documentació continguda en procediments de selecció i provisió publicats en el portal de l'empleat públic (ATRI): s'estima l'accés només als informes de motivació de l'ús urgent del sistema extraordinari de provisió i a les resolucions de nomenament (Resolució 102/2018).

Per contra, la [GAIP](#) no ha entès justificada la concurrència de complexitat en l'elaboració de la informació com a causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés que es refereixen a un escàs nombre d'expedients (Resolució 2/2017 -informació retributiva d'un total de menys de 50 càrrecs directius, relativa als 10 anys anteriors; Resolució 153/2017 –169 sancions imposades en matèria de trànsit i quantitats efectivament recaptades entre 2009 i 2016, o Resolució 196/2017 –implica obtenir una sola xifra per any, en relació amb la recaptació en concepte de liquidacions pressupostàries d'un determinat tribut, els 21 anys anteriors); com tampoc la llunyania física del dipòsit o la ubicació de les dades en cap cas pot ser, per si sol, motiu d'inadmissió (Resolució de la Reclamació 68/2016 -informació sobre el percentatge d'aprovat i mitjana de notes obtingudes en diferents centres educatius-), entre altres exemples.

Però la doctrina interpretativa de la causa d'inadmissió que ens ocupa difícilment pot tenir com a referent la totalitat de la doctrina dictada pel CTBG en relació amb l'article 18.1.c de la [Llei 19/2013](#), de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, perquè aquest precepte prescriu la inadmissió a tràmit de les sol·licituds d'accés a “informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració”: l'element determinant per aplicar-ho no exigeix, doncs, la nota de “complexitat”, sinó que obeeix a una mera tasca de “reelaboració”, la qual cosa comporta un abast molt més gran de la causa d'inadmissió establerta per la norma estatal o, dit d'una altra manera, una restricció més elevada per al dret d'accés.

Així, diverses vegades el [CTBG](#) ha equiparat la tasca de “reelaboració”, a aquests efectes, a la necessitat d'haver de confeccionar expressament un document específic o un informe a mida o *ad hoc* per donar resposta a una sol·licitud d'accés, interpretació que casaria més amb el motiu d'inadmissió que la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre, recull en l'article 29.2: “consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens”, motiu aquest que no és establert de manera expressa en la llei estatal bàsica (R/0111/2018 -data de naixement de funcionaris destinats a l'exterior-, R/0343/2018 –informació, no sobre el nombre, sinó relacionada amb la raó d'arxiu de sancions en matèria de seguretat ciutadana-, R/0374/2017 -nombre de places per a reclusos en cadascun

dels centres penitenciaris-, R/0444/2018 -informació sobre les incidències en el servei de Renfe Rodalies a Astúries- o R/0490/2017 -informacions sobre denúncies en la bústia de lluita contra el frau electoral).

Amb tot, no es pot negar la indeterminació inherent dels termes amb els quals les citades lleis de transparència defineixen aquesta causa d'inadmissió ("tasca complexa d'elaboració o reelaboració" en la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre, o "acció prèvia de reelaboració" en la Llei 19/2013, de 9 de desembre), i la dificultat pràctica interpretativa que genera l'aplicació dels preceptes.

Per això altres lleis autonòmiques vigents en la matèria han introduït determinacions que procurin afegir-hi criteris de més concreció. És el cas de les lleis següents:

- L'article 30.c de la [Llei 1/2014](#), de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia, que aclareix que "no s'estima com a reelaboració que justifiqui la inadmissió la informació que pugui obtenir-se mitjançant un tractament informatitzat d'ús corrent", la qual cosa s'equipara, doncs, a l'absència d'una especial complexitat.
- L'article 30.1.c de la [Llei 8/2015](#), de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.
- L'article 43.2.c de la [Llei 12/2014](#), de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública del Parlament de Canàries.
- L'article 12.1.c de la [Llei 1/2018](#), de 21 de març, de transparència de l'activitat pública de Cantàbria.
- L'article 31.1.c de la [Llei 4/2016](#), de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella - la Manxa.
- L'article 16.2.b de la [Llei 2/2015](#), de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.
- L'article 37.g de la Llei foral de Navarra 5/2018, de 17 de maig, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- L'article 26.4.c de la [Llei 12/2014](#), de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.



Óliver Garcia Muñoz

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència